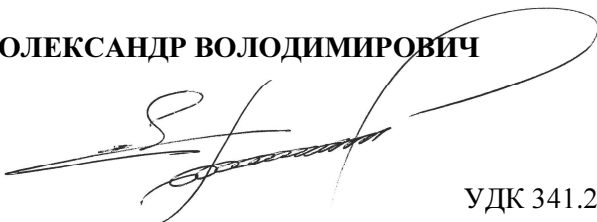


**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА**

ЄПФАНОВ ОЛЕКСАНДР ВОЛОДИМИРОВИЧ



УДК 341.2

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОХОРОНИ
КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ
ТА ПРАКТИКИ**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2018

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Інституті законодавства Верховної Ради України

Науковий керівник: доктор юридичних наук, доцент
Янчук Артем Олександрович,
Міністерство охорони здоров'я України,
Державний секретар

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України
Волошин Юрій Олексійович,
Національний авіаційний університет МОН України,
завідувач кафедри міжнародного права

кандидат юридичних наук, доцент
Марчук Микола Іванович,
Харківський національний університет внутрішніх
справ МВС України,
завідувач кафедри конституційного і міжнародного
права

Захист відбудеться «11» вересня 2018 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 64.051.31 у Харківському національному університеті імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 6, аудиторія 431

З дисертацією можна ознайомитись у Центральній науковій бібліотеці Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна за адресою: 61022, м. Харків, майдан Свободи, 4.

Автореферат розісланий «10» серпня 2018 року.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



О. С. Передерій

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. Охорона культурної спадщини є однією з найважливіших функцій сучасної правової держави, зважаючи на ту визначальну роль, яку відіграє збереження культурних пам'яток у структурі захисту національних інтересів.

Виходячи з подібного розуміння значення культурної спадщини для подальшого розвитку держави і суспільства, слід зазначити, що успішна політична, економічна, соціальна, правова модернізація, що знаходить своє відображення у реалізації масштабної конституційної реформи, є неможливою без належного забезпечення конституційних культурних прав громадян, з комплексу яких впливає конституційний обов'язок держави щодо охорони культурної спадщини.

Актуальність та своєчасність дослідження конституційно-правових засад охорони культурної спадщини обумовлюється, крім іншого, цілою низкою організаційно-правових та функціональних проблем, що викликані недосконалістю чинного законодавства та потребою в удосконаленні окремих інституціональних механізмів здійснення відповідних повноважень органами державної влади та місцевого самоврядування, а також фактичними чинниками, що безпосередньо впливають на практичний стан реалізації державної політики охорони культурної спадщини.

До таких негативних чинників відносяться, зокрема, відсутність на усіх рівнях публічної влади (центральному, регіональному, локальному) єдиної, внутрішньо узгодженої та структурованої системи спеціальних органів охорони культурної спадщини, необхідність створення належної системи підготовки фахівців з охорони культурної спадщини через нестачу висококваліфікованих кадрів у галузі, неузгодженість пам'яткоохоронного, містобудівного, земельного законодавства тощо.

Крім того, агресія Російської Федерації проти політичної незалежності та територіальної цілісності України, розпочата у 2014 р., породжує цілу низку проблем, пов'язаних із забезпеченням охорони об'єктів культурної спадщини в умовах збройного конфлікту та окупації частини суверенної території нашої держави, що об'єктивує значення конституційно-правових та міжнародно-правових аспектів у формуванні ефективної державної політики охорони культурної спадщини в особливих умовах.

Стан наукової розробки теми. Питання охорони культурної спадщини та забезпечення конституційних культурних прав були предметом дослідження багатьох вчених, серед яких слід окремо відзначити внесок таких науковців, як В. І. Акуленко, М. О. Баймуратов,

О. М. Биков, М. М. Богуславський, Ю. Г. Барабаш, Ю. О. Волошин, О. А. Гавриленко, В. О. Горбик, Т. Г. Каткова, О. Р. Копієвська, О. Л. Копиленко, С. І. Кот, Н. І. Кудерська, Ю. В. Опалько, І. В. Пивовар, К. А. Поливач, Ю. І. Римаренко, Т. Л. Сироїд, В. О. Серьогін, І. Д. Сліденко, В. Ю. Степанов, В. Д. Холодок, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін.

Однак вказані дослідження були присвячені профільному галузевому аналізу юридичних механізмів охорони культурної спадщини або, навпаки, у широкому сенсі розглядали проблеми захисту прав громадян, в той час як у наявних працях відсутній комплексний аналіз охорони культурної спадщини саме як конституційно-правового інституту у контексті забезпечення найважливіших конституційних цінностей та національних інтересів Української держави у сучасних суспільно-політичних та соціально-економічних умовах.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано в рамках тем наукових досліджень Інституту законодавства Верховної Ради України: «Стратегія розвитку законодавства України» (державний реєстраційний № 0103U007975) і «Конституціоналізм у державо- та правотворенні України: стан, проблеми та перспективи» (державний реєстраційний № 0111U002227).

Мета й завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у комплексній розробці конституційно-правових засад охорони культурної спадщини.

Відповідно до поставленої мети в роботі зосереджується увага на вирішенні таких **завдань**:

- визначити теоретико-методологічні засади та історичні передумови визначення категорії «охорона культурної спадщини» як об'єкту конституційно-правового регулювання;
- встановити конституційно-правовий зміст інституту охорони культурної спадщини та його видову характеристику;
- дослідити міжнародно-правові стандарти в сфері охорони культурної спадщини та особливості їх імплементації у національне законодавство держав;
- дослідити і проаналізувати конституційно-правовий досвід забезпечення охорони культурної спадщини у зарубіжних країнах;
- визначити систему органів державної влади в сфері охорони культурної спадщини та їх повноваження в умовах децентралізації;
- визначити роль органів місцевого самоврядування в системі механізму забезпечення охорони культурної спадщини.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку з конституційно-правовим регулюванням охорони культурної спадщини.

Предмет дослідження – конституційно-правові засади охорони культурної спадщини.

Методи дослідження. Методологічна база дослідження поєднує в собі загальнонаукові та спеціальні наукові концепції, теорії і методи. В якості методологічної бази дослідження використовуються такі методи пізнання, як історичний, методи компаративного аналізу, емпіричного узагальнення, моделювання та абстрагування, діалектичний, системний, комплексний та інші (підрозділ 1.1, 1.2, 2.2). Так, для пізнання юридичного змісту поняття «охорона культурної спадщини» використовується діалектичний метод. Історичний метод використовувався під час аналізу закономірностей становлення та розвитку охорони культурної спадщини як конституційно-правового інституту (підрозділ 1.1, 3.1). Системний метод застосовувався при аналізі особливостей функціонування системи органів публічної влади у сфері охорони культурної спадщини (підрозділ 1.2, 2.1, 3.2). Методи моделювання та абстрагування використані в процесі дослідження процесів імплементації міжнародно-правових стандартів охорони культурної спадщини (підрозділ 3.1, 3.2). Широко також використовуються загально-гносеологічні прийоми пізнання – індукції, дедукції, аналізу та синтезу, що дозволило вирішити завдання дослідження онтологічної та практично-праксіологічної парадигми охорони культурної спадщини у сучасних умовах конституційно-правового розвитку.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дана дисертація є першим комплексним науковим дослідженням конституційно-правових засад охорони культурної спадщини в Україні.

У межах здійсненого дослідження сформульовано низку теоретичних та практичних положень і висновків, зокрема:

вперше:

- сформульоване доктринальне розуміння охорони культурної спадщини як основи забезпечення національних інтересів держави, від якої у значній мірі залежить стан задоволення духовних потреб громадян, зміцнення суверенітету країни, збереження територіальної цілісності, становлення консолідованої нації та розвинутого демократичного режиму суспільних відносин;

- розроблено комплексну міжгалузеву модель удосконалення практичних механізмів охорони культурної спадщини на рівні бюджетного, адміністративного, містобудівного та кримінального

законодавства у сучасних умовах конституційної модернізації суспільства;

- визначено характерні ознаки міжнародно-правових стандартів охорони культурної спадщини та особливості їх імплементації до національної правової системи, до яких віднесено: забезпечення громадян держави юридичними засобами використання норм міжнародних договорів про охорону культурної спадщини; опосередковування національної імплементації міжнародних договорів усіма видами юридичної діяльності держави; необхідність офіційного опублікування імplementованого міжнародного договору про охорону культурної спадщини є іманентною особливістю національної імплементації цього договору; насиченість міжнародних договорів про охорону культурної спадщини оціночними поняттями, високий рівень абстрактності їх приписів; вплив на практику реалізації норм досліджуваних міжнародних договорів актів міжнародних правозастосувальних органів; наявність міжнародних механізмів, що здійснюють контроль за впровадженням у життя міжнародних зобов'язань, узятих на себе державами згідно договорів про захист культурної спадщини;

- запропоноване дефінітивне визначення системи державних органів у сфері охорони культурної спадщини, під якою розуміється сукупність загальних і спеціальних державних органів законодавчої та виконавчої влади, до компетенції яких у відповідності до чинного законодавства відносяться правотворчі та/або правозастосовчі повноваження щодо охорони культурної спадщини;

удосконалено:

- теоретико-методологічний зміст категорії «охорона культурної спадщини» як об'єкту конституційно-правового регулювання;

- інституціональну модель функціонування системи державних органів охорони культурної спадщини України;

- нормативно-правові підходи до визначення суб'єктного складу органів місцевого самоврядування у сфері охорони культурної спадщини;

отримали подальший розвиток:

- видова характеристика об'єктів культурної спадщини;

- практичні підходи до створення заповідників та заповідних територій як ефективний механізм охорони культурної спадщини;

- уявлення про місце та роль виконавчих органів місцевого самоврядування у реалізації функції охорони пам'яток місцевого значення.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що здобуті автором результати можуть бути застосовані: у науково-дослідній

діяльності – для наукового опрацювання питань, пов'язаних з конституційно-правовим регулюванням охорони культурної спадщини; у *нормопроектній, правотворчій роботі* – як теоретико-методологічна основа розробки нормативно-правових актів у сфері охорони культурної спадщини; у *правозастосовній діяльності* – для оптимізації форм, методів і засобів діяльності органів публічної влади у сфері охорони культурної спадщини; у *навчальному процесі* – при підготовці підручників та посібників, викладанні таких навчальних дисциплін, як «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн», «Порівняльне конституційне право», «Сучасні проблеми конституційного права», спеціальних навчальних курсів з правових засад охорони культурної спадщини; у *процесі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації* – співробітників галузі культури, державних службовців, правознавців, при підготовці навчально-методичних матеріалів.

Апробація результатів дисертації відбувалася під час проведення міжнародних науково-практичних конференцій: «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (14 березня 2014 р., м. Маріуполь), «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (13 березня 2015 р., м. Маріуполь), «Сучасний розвиток державотворення та правотворення в Україні: проблеми теорії та практики» (10 березня 2017 р., м. Маріуполь), «Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві» (29-30 грудня 2017 р., м. Одеса), круглого столу «Якість та ефективність законотворення: актуальні проблеми» (01 лютого 2017 р., м. Київ).

Публікації. Основні положення дисертації знайшли відображення у 11 наукових статтях, 6 з яких опубліковано у фахових наукових виданнях, в тому числі й 4 внесених до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща), і тезах 5 доповідей на наукових конференціях та круглих столах.

Структура дисертації зумовлена метою і предметом дослідження. Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 193 сторінки. Список використаних джерел містить 230 найменувань і викладений на 23 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, ступінь розробки теми дисертаційного дослідження, визначаються мета й

завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, наукова новизна одержаних результатів, їх апробація, міститься інформація щодо публікацій, структури та обсягу дисертації.

Розділ 1 «Загальна характеристика «охорони культурної спадщини» як категорії сучасного конституційного права» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Теоретико-методологічні засади та історичні передумови визначення категорії «охорона культурної спадщини» як об'єкту конституційно-правового регулювання»* досліджено концептуальні та історико-правові аспекти формування юридичної категорії «охорона культурної спадщини» та становлення її конституційно-правової регламентації.

Визначено, що на сучасному етапі розбудови демократичної, правової, соціальної держави охорона та збереження матеріальних свідчень минулих історичних епох нині постає поруч з такими глобальними проблемами, як екологічна, енергетична, продовольча, а також є одним із пріоритетних напрямів культурної політики усіх держав світу, оскільки культура є фундаментальною основою суспільного розвитку та впливає на усі основні сфери суспільних відносин, визначаючи, серед іншого, можливості того чи іншого суспільства досягти матеріального та нематеріального добробуту на відповідному конкретно-історичному етапі його прогресивного розвитку і модернізаційних трансформацій.

Наголошується, що система охорони культурної спадщини як категорії цивілізаційного розвитку та об'єкту правових відносин, її визначення та зміст формувалися поступово протягом історії людства, причому постійною тенденцією було та є збільшення об'єктів зі статусом, що охороняються та об'єктивація вказаного поняття у правових нормах, а тому для найповнішого розуміння цінності та мети конституційно-правового регулювання культурної спадщини необхідним вбачається проведення ретельного аналізу теоретико-методологічних засад та історичних передумов конституціоналізації культурної сфери життя суспільства взагалі, і, зокрема, питань захисту об'єктів культурної спадщини, важливих для забезпечення існування і збереження інтелектуального, естетичного і морально-етичного потенціалу людства в цілому.

У підрозділі 1.2 *«Конституційно-правовий зміст інституту охорони культурної спадщини та його видова характеристика»* досліджено науково-доктринальні та практичні підходи до визначення конституційно-правового змісту інституту охорони культурної спадщини

та класифікації видів культурної спадщини як об'єкту конституційно-правового регулювання.

Зазначається, що на сучасному етапі українське суспільство знаходиться у стані всебічної модернізації конституційного ладу з метою модернізації правового регулювання суспільних відносин, удосконалення механізмів забезпечення конституційних прав громадян, адаптації національної правової системи до європейської політико-правової моделі соціуму.

У цьому контексті вбачається, що у сучасній правовій державі охорона культурної спадщини в частині її принципів, стандартів та об'єктивації у формі культурних прав людини і громадянина має знаходити відображення саме на конституційно-правовому рівні з подальшим розвитком та деталізацією на рівні спеціальних галузей національної системи права, а тому відповідні питання потребують як належної регламентації у чинному профільному законодавстві, так і посилення практичних механізмів реалізації конституційно-правових принципів охорони культурної спадщини.

Головною метою в сфері охорони культурної спадщини у сучасних умовах сприйняття європейських правових стандартів та конституційної модернізації національної правової системи, як вбачається, є створення умов для організаційно-правового, фінансово-економічного та науково-виробничого забезпечення охорони культурної спадщини в інтересах динамічного соціально-економічного, культурного та духовного розвитку суспільства.

На конституційно-правовому рівні інститут охорони культурної спадщини при цьому слід невід'ємно розглядати у контексті забезпечення конституційних культурних прав людини та громадянина, причому охорона культурної спадщини є однією з найважливіших правових форм забезпечення культурних прав у сучасній демократичній, правовій, соціальній державі.

Наголошується, що право громадян на збереження культурної спадщини має бути сформульовано окремим положенням вказаної статті, адже на сьогодні воно фактично охоплюється лише поняттям «інші права», що не відображає того суспільного значення, яке має інститут охорони національної культурної спадщини для належного забезпечення конституційних культурних прав людини і громадянина у сучасній правовій державі.

Крім того, Закон України «Про культуру» встановлює систему організаційно-компетенційних заходів гарантування прав громадян у сфері культури, підвищення культурного рівня, створення умов для творчого розвитку особистості, доступності освіти у сфері культури,

естетичного виховання громадян, а також підтримки вітчизняного виробника у сфері культури і розвитку міжнародної культурної співпраці, що загалом віднесено до основних засад державної політики у сфері культури, і цей перелік, як вбачається, також доцільно доповнити формулюванням «охорони культурної спадщини» як одного з найважливіших конституційних завдань культурної політики держави та напрямів забезпечення культурних прав людини і громадянина.

Розділ 2 «Міжнародно-правові стандарти та національно-правові (конституційні) механізми забезпечення охорони культурної спадщини» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Міжнародно-правові стандарти в сфері охорони культурної спадщини та їх імплементація у національне законодавство держав» зазначається про те, що на сучасному етапі розвитку світової спільноти на перший план політичного життя держав виходить проблема захисту культурних прав людини, які, серед інших основних прав і свобод, визнаються базовою цінністю демократичної і правової держави, у тому числі – в частині охорони культурної спадщини.

При цьому більшість держав об'єднали зусилля з метою пошуку ефективних механізмів збереження культурної спадщини, питання захисту об'єктів культурної спадщини та забезпечення культурних прав особи та людства загалом стали безпосереднім предметом правового регулювання багатьох універсальних та регіональних міжнародних договорів, розроблених в Організації Об'єднаних Націй, її спеціалізованих установах, Ради Європи, нормотворчих інститутах Європейського Союзу тощо, причому через процедуру ратифікації цих договорів відбувається постійний процес конституціоналізації універсальних та регіональних міжнародно-правових стандартів у вказаній сфері.

Одним із показників участі держави в процесі забезпечення охорони культурної спадщини виступає законодавча і судова практика, практика діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, і, передусім, ступінь відображення в них міжнародних стандартів у відповідній сфері суспільних відносин.

У зв'язку з цим актуалізується визначення основних напрямів впливу міжнародних стандартів охорони культурної спадщини на національну правову систему, оскільки саме на внутрішньодержавному рівні має відбуватись забезпечення реалізації міжнародно-правових норм у повсякденному житті суспільства.

Отже, мета міжнародної спільноти полягає лише у створенні механізмів контролю ступеня такого забезпечення, через які безпосередня реалізація, не опосередкована рівнем національної правової системи, є неможливою.

Встановлено, що основним завданням міжнародних механізмів охорони культурної спадщини виступає їх вплив на внутрішньодержавну практику реалізації конституційних повноважень органів публічної влади у даній сфері суспільних відносин в умовах суттєвого посилення фундаментальних процесів глобальної та регіональної міждержавної інтеграції, особливо зважаючи на ту обставину, що у конституційно-правовій доктрині остаточно ще не вироблено ефективні концептуальні підходи до визначення оптимальної моделі комплексної імплементації міжнародно-правових стандартів охорони культурної спадщини на тлі інтенсифікації впровадження європейських правових стандартів, теоретичної моделі державної політики та її реалізації щодо забезпечення культурних прав особистості, що вбачається досить важливим завданням у сучасному культурно-цивілізаційному вимірі, який має безпосереднє відображення, у тому числі, в нормативно-правовому середовищі онтологічного простору суспільного буття.

У підрозділі 2.2 *«Конституційно-правовий досвід забезпечення охорони культурної спадщини у зарубіжних країнах»* досліджено сучасні підходи до забезпечення охорони культурної спадщини у національних конституційно-правових системах зарубіжних держав, визначено відповідні інституціональні механізми, форми та методи діяльності органів публічної влади у сфері охорони культурної спадщини.

Визначено, що фундаментальні засади охорони культурної спадщини у переважній більшості зарубіжних країн встановлюються на конституційно-правовому рівні, а практичні механізми забезпечення державної політики у вказаній сфері регулюються різногалузевим законодавством, у тому числі – екологічним, лісовим, водним тощо.

При цьому у більшості зарубіжних, зокрема – європейських, країн ухвалені спеціальні закони про охорону культурної спадщини, що є основним джерелом законодавства у цій сфері, а система джерел охорони культурної спадщини в зарубіжних країнах складається на різних її рівнях як з законів, так і підзаконних актів, своєчасне ухвалення яких дозволяє оперативно та своєчасно вживати конкретні практичні заходи щодо збереження як культурної, так і природної національної спадщини.

Зазначається, що ефективним механізмом охорони культурної спадщини у деяких зарубіжних країнах є створення національних парків та відповідне законодавче забезпечення їх ефективного функціонування.

Наголошується, що перспективи розвитку інституту охорони культурної спадщини у переважній більшості зарубіжних країн відображаються у програмових документах стратегічного характеру, які зазвичай ухвалюються на законодавчому рівні та встановлюють

обов'язкові завдання на визначений період для компетентних у даній сфері органів та посадових осіб публічної влади.

Отже, якщо розглядати національний досвід збереження культурної спадщини у різних країнах, можна відзначити, що він у всіх випадках складає цілісну, комплексну, взаємопов'язану систему законодавчих та практичних заходів, спрямованих не лише на задоволення культурних потреб відповідної громади чи населення, але також на збереження всесвітньої культурної спадщини і досягнення цілей сталого розвитку на універсальному рівні.

Розділ 3 «Проблеми та перспективи конституційно-правового регулювання охорони культурної спадщини в Україні в умовах конституційної реформи та децентралізації» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Система органів державної влади в сфері охорони культурної спадщини та їх повноваження в умовах децентралізації»* зазначається, що чинне законодавство надає досить широкий компетенційний інструментарій загальним органам вищого, центрального та місцевого рівня, а охорону культурної спадщини, на наш погляд, є всі підстави розглядати в якості окремої, самостійної функції держави та, відповідно, як цілісну, самостійну функцію органів публічної влади, причому таку, що має визначальне значення для подальшого розвитку та розкриття культурного, духовного, соціально-економічного потенціалу народу України як базового суб'єкта конституційно-правових відносин.

Водночас, слід констатувати, що наразі відсутній єдиний окремий орган охорони культурної спадщини в структурі місцевих державних адміністрацій, що разом з проблемою відсутності ефективної системи профільної підготовки фахівців з охорони культурної спадщини певною мірою призводить до втрати керованості сферою охорони культурної спадщини в регіонах (тобто, іншими словами, при більш-менш достатніх повноваженнях на центральному рівні та рівні місцевого самоврядування дещо «забутим» на інституціональному рівні залишається регіональний рівень публічного управління, який є вкрай важливим саме у площині забезпечення належної охорони об'єктів культурної спадщини, враховуючи їх диференційоване регіональне розташування) та позбавляє її організуючого впливу держави.

Зважаючи на значимість сфери охорони культурної спадщини для державно-правового розвитку належного забезпечення охорони культурної спадщини, пропонується створити вертикальну систему органів державної влади з охорони культурної спадщини прямого підпорядкування центральному органу виконавчої влади структурними

підрозділами наділеними повноваженнями в сфері охорони культурної спадщини (обласних, районних, міських у м. Києві та Севастополі) з безпосереднім підпорядкуванням у відповідності до конституційно-правового механізму функціонування єдиної виконавчої влади управлінню охорони культурної спадщини Міністерства культури України з одночасним переданням частини повноважень на місцевий рівень у відповідності до основоположних принципів конституційної децентралізації публічної влади, що вбачається одним з основних першочергових завдань сучасного етапу конституційної реформи в Україні.

У підрозділі 3.2 «Роль органів місцевого самоврядування в системі механізму забезпечення охорони культурної спадщини» показано, що органи місцевого самоврядування є важливим елементом механізму охорони культурної спадщини, зважаючи на розташування конкретних її об'єктів в межах населених пунктів та об'єднаних територіальних громад, а також враховуючи логістичну та функціональну наближеність поточних, щоденних завдань саме до місцевого рівня публічної влади.

У результаті проведеного дослідження інституціональної ролі органів місцевого самоврядування в системі механізму забезпечення охорони культурної спадщини визначено, що: а) до компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування входять досить широкі повноваження щодо забезпечення збереження пам'яток місцевого значення та покладені окремі повноваження з охорони пам'яток національного значення, фізично розташованих в межах відповідної територіальної громади; б) виконавчий орган місцевого самоврядування є основним суб'єктом охорони культурної спадщини в частині збереження пам'яток місцевого значення, у тому числі – в частині забезпечення охорони пам'яток шляхом укладання спеціальних охоронних договорів та здійснення контролю за їх належним виконанням; в) органи місцевого самоврядування на законодавчому рівні наділені великою кількістю повноважень органів державної виконавчої влади, а отже, вони також виконують відповідні завдання та функції держави, тому діяльність органів місцевого самоврядування у сфері охорони культурної спадщини слід розглядати як інституціональний елемент реалізації конституційної функції держави з охорони культурної спадщини на національному рівні, адже держава системно, структурно та територіально складається з суми самоврядних громад, на території яких безпосередньо розташовані об'єкти, що знаходяться під охороною як системи державних органів, так і органів місцевого самоврядування з відповідним розподіленням повноважень між ними; г) проблемою чинного законодавства є обмежений перелік суб'єктів охорони культурної спадщини на рівні

місцевого самоврядування, який включає лише «виконавчий орган сільської, селищної, міської ради» (п. 2 ст. 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини») при відсутності зазначених повноважень у виконавчого органу об'єднаної територіальної громади, а тому у сучасних умовах конституційної децентралізації публічної влади в Україні та створення об'єднаних територіальних громад вказане положення слід доповнити відповідним формулюванням.

У **висновках** містяться найсуттєвіші та найважливіші результати дисертаційного дослідження, наводяться теоретичні узагальнення та нові підходи до розгляду наукової проблематики стосовно особливостей охорони культурної спадщини на сучасному етапі становлення та розвитку її конституційно-правового регулювання, зокрема слід відзначити наступні положення:

1. Формування сучасного теоретико-методологічного розуміння комплексної категорії «культурна спадщина» як у культурологічній, так і в правовій парадигмі було історично детермінованим процесом, який доцільно розглядати у контексті загального розвитку людських уявлень про культурні цінності та необхідність їх всебічної охорони для теперішнього та майбутніх поколінь, а також про універсальний характер цивілізаційного значення таких матеріальних і культурних об'єктів. Категорія «культурна спадщина» є комплексною за внутрішнім юридичним змістом та діалектично об'єднує як матеріальні об'єкти, так і нематеріальні культурні цінності.

2. Конституційно-правове регулювання охорони та збереження культурної спадщини в Українській державі має тривалу історію, впродовж якої відбувалася еволюція його механізму, форм і методів регулятивного впливу на правові відносини у зазначеній сфері, повноважень суб'єктів правовідносин, удосконалювалася функціональна діяльність держави з метою підвищення його ефективності, забезпечення прав громадян на вільний доступ до об'єктів культурної спадщини.

3. До об'єктів культурної спадщини у формально-юридичному сенсі слід відносити визначне місце, споруду, комплекс, їхні частини, водні об'єкти, інші природні, природно-антропогенні об'єкти, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, історичного, архітектурного, мистецького, культурного погляду і зберегли свою автентичність..

4. За видовою характеристикою об'єкти культурної спадщини поділяються на:

- археологічні – городища, кургани, залишки стародавніх поселень, стоянок, укріплень, військових таборів, виробництв, іригаційних споруд, шляхів, могильники, культові місця та споруди, мегаліти, наскальні

зображення, ділянки історичного культурного шару, поля давніх битв, рештки життєдіяльності людини, що містяться під водою;

- історичні – будинки, споруди, їхні комплекси (ансамблі), окремі поховання та некрополі, визначні місця, пов'язані з важливими історичними подіями, з життям та діяльністю відомих осіб, культурою та побутом народів;

- монументального мистецтва – твори образотворчого мистецтва як самостійні (окремі), так і ті, що пов'язані з архітектурними, археологічними чи іншими пам'ятками або з утворюваними ними комплексами (ансамблями);

- архітектури та містобудування – історичні центри, вулиці, квартали, площі, архітектурні ансамблі, залишки давнього планування та забудови, окремі архітектурні споруди, а також пов'язані з ними твори монументального, декоративного та образотворчого мистецтва;

- садово-паркового мистецтва – поєднання паркового будівництва з природними або створеними людиною ландшафтами;

- ландшафтні – природні території, які мають історичну цінність.

При цьому чинне законодавство потребує доповнення видового переліку об'єктів культурної спадщини шляхом включення до нього підводної спадщини як самостійного об'єкту правової охорони.

5. На сьогодні для українського суспільства значну важливість має створення належного правового регулювання охорони культурної спадщини та його гармонізації з законодавством про архітектуру та містобудування у сучасних умовах розвитку українського та світового конституціоналізму, адже усі найважливіші цінності суспільства мають закріплюватися та гарантуватися на рівні Основного Закону та гарантуватися і забезпечуватися відповідною компетенцією державних органів. Конкретні практичні механізми охорони та збереження культурної спадщини потребують удосконалення на рівні галузевого законодавства, зокрема – бюджетно-правового, адміністративно-правового, містобудівного та кримінально-правового. Такими напрямками удосконалення нормативно-правового регулювання охорони культурної спадщини у сучасних умовах конституційної модернізації суспільства, зокрема, мають стати узгодження чинних нормативно-правових актів між собою та з європейськими правовими стандартами, забезпечення бюджетного фінансування, посилення адміністративно-правової та кримінально-правової відповідальності за неналежне ставлення до об'єктів культурної спадщини, розробка та прийняття Містобудівного кодексу, належним чином гармонізованого з положеннями спеціального законодавства про охорону культурної спадщини.

6. На сучасному етапі конституційно-правового та міжнародно-правового розвитку більшість держав об'єднали зусилля з метою пошуку ефективних механізмів збереження культурної спадщини, питання захисту об'єктів культурної спадщини та забезпечення культурних прав особи та людства загалом стали безпосереднім предметом правового регулювання багатьох універсальних та регіональних міжнародних договорів, розроблених в Організації Об'єднаних Націй, її спеціалізованих установах, Ради Європи, нормотворчих інститутах Європейського Союзу тощо, причому через процедуру ратифікації цих договорів відбувається постійний процес конституціоналізації універсальних та регіональних міжнародно-правових стандартів у вказаній сфері.

7. Найважливішими характерними ознаками міжнародно-правових стандартів охорони культурної спадщини та їх імплементації до національної правової системи:

- забезпечення громадян держави юридичними засобами використання норм міжнародних договорів про охорону культурної спадщини;
- опосередковування національної імплементації міжнародних договорів усіма видами юридичної діяльності держави;
- необхідність офіційного опублікування імplementованого міжнародного договору про охорону культурної спадщини є іманентною особливістю національної імплементації цього договору;
- насиченість міжнародних договорів про охорону культурної спадщини оціночними поняттями, високий рівень абстрактності їх приписів;
- вплив на практику реалізації норм досліджуваних міжнародних договорів актів міжнародних правозастосувальних органів;
- наявність міжнародних механізмів, що здійснюють контроль за впровадженням у життя міжнародних зобов'язань, узятих на себе державами згідно договорів про захист культурної спадщини.

8. Фундаментальні засади охорони культурної спадщини у переважній більшості зарубіжних країн встановлюються на конституційно-правовому рівні, а практичні механізми забезпечення державної політики у вказаній сфері регулюються різногалузевим законодавством, у тому числі – екологічним, лісовим, водним тощо. У більшості зарубіжних, зокрема – європейських, країн ухвалені спеціальні закони про охорону культурної спадщини, що є основним джерелом законодавства у цій сфері.

9. Система джерел охорони культурної спадщини в зарубіжних країнах складається на різних її рівнях як з законів, так і підзаконних

актів, своєчасне ухвалення яких дозволяє оперативно та своєчасно вживати конкретні практичні заходи щодо збереження як культурної, так і природної національної спадщини. Ефективним механізмом охорони культурної спадщини у деяких зарубіжних країнах є створення національних парків та відповідне законодавче забезпечення їх ефективного функціонування, зокрема для удосконалення правового регулювання охорони національної культурної спадщини України може бути запозичена інституціональна модель політики збереження культурної спадщини США.

10. Якщо розглядати національний досвід збереження культурної спадщини у різних країнах, можна відзначити, що він у всіх випадках складає цілісну, комплексну, взаємопов'язану систему законодавчих та практичних заходів, спрямованих не лише на задоволення культурних потреб відповідної громади чи населення, але також на збереження всесвітньої культурної спадщини і досягнення цілей сталого розвитку на універсальному рівні. У цьому контексті найбільш комплексний та системний підхід був реалізований у національній правовій системі Фінляндії, адже передбачає функціонування спеціального органу державної влади з питань охорони культурної спадщини, надає достатні функції та повноваження органам місцевого самоврядування та ґрунтується на цілісній, взаємопов'язаній, внутрішньо структурованій системі нормативно-правових актів, що регулюють охорону різних видів культурної спадщини з урахуванням їх соціального значення, історико-культурних особливостей та обрання найбільш доцільних форм та методів збереження відповідних об'єктів.

11. Під системою органів державної влади в сфері охорони культурної спадщини слід розуміти сукупність загальних і спеціальних державних органів влади, до компетенції яких у відповідності до чинного законодавства відносяться правотворчі та/або правозастосовчі повноваження щодо охорони культурної спадщини. До спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини належать: а) центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері охорони культурної спадщини; б) орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим; в) обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; виконавчий орган сільської, селищної, міської ради.

12. У системі органів публічної влади України відсутній єдиний окремий орган охорони культурної спадщини в структурі місцевих державних адміністрацій, що разом з проблемою відсутності ефективної системи профільної підготовки фахівців з охорони культурної спадщини певною мірою призводить до втрати керованості сферою охорони

культурної спадщини в регіонах. До компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування входять досить широкі повноваження щодо забезпечення збереження пам'яток місцевого значення та покладені окремі повноваження з охорони пам'яток національного значення, фізично розташованих в межах відповідної територіальної громади.

13. Виконавчий орган місцевого самоврядування є основним суб'єктом охорони культурної спадщини в частині збереження пам'яток місцевого значення, у тому числі – в частині забезпечення охорони пам'яток шляхом укладання спеціальних охоронних договорів та здійснення контролю за їх належним виконанням. Органи місцевого самоврядування наділені в порядку делегування великою кількістю повноважень органів державної виконавчої влади, а отже, вони також виконують відповідні завдання та функції держави, тому діяльність органів місцевого самоврядування у сфері охорони культурної спадщини слід розглядати як інституціональний елемент реалізації конституційної функції держави з охорони культурної спадщини на національному рівні, адже держава системно, структурно та територіально складається з суми самоврядних громад, на території яких безпосередньо розташовані об'єкти, що знаходяться під охороною як системи державних органів, так і органів місцевого самоврядування з відповідним розподіленням повноважень між ними.

14. Проблемою чинного законодавства є обмежений перелік суб'єктів охорони культурної спадщини на рівні місцевого самоврядування, який включає лише «виконавчий орган сільської, селищної, міської ради» (п. 2 ст. 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини») при відсутності зазначених повноважень у виконавчого органу об'єднаної територіальної громади, а тому у сучасних умовах конституційної децентралізації публічної влади в Україні та створення об'єднаних територіальних громад вказане положення слід доповнити відповідним формулюванням.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Єпіфанов О. В. Міжнародно-правові стандарти в сфері охорони культурної спадщини: поняття та видова характеристика. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право*. Маріуполь : МДУ, 2016. Вип. 12. С. 142-149. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

2. Єпіфанов О. В. Проблеми удосконалення нормативно-правового регулювання охорони культурної спадщини у контексті

конституційної модернізації. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 2. С. 34-39.

3. Єпіфанов О. В. Охорона культурної спадщини як конституційно-правовий інститут: проблеми визначення та реалізації. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право*. Маріуполь : МДУ, 2017. Вип. 13. С. 167-173. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

4. Єпіфанов О. В. Теоретико-методологічні засади визначення категорії «охорона культурної спадщини». *Держава і право*. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2017. Вип. 78. С. 161-172 (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

5. Єпіфанов О. В. Культурна спадщина як важливий елемент системи національних цінностей Української держави. *Судова апеляція*. 2017. № 4. С. 15-22.

6. Єпіфанов О. В. Нормативно-правові засади функціонування системи органів державної влади у сфері управління культурною спадщиною. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія : Право*. Маріуполь : МДУ, 2017. Вип. 14. С. 123-129. (видання включено до міжнародної наукометричної бази даних «Index Copernicus International» (Польща)).

7. Єпіфанов О. В. Визначення культурної спадщини у конституційному та міжнародному праві. *Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених*: Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К. В. Балабанова. М. : МДУ, 2014. С. 97-98.

8. Єпіфанов О. В. Конституційно-правові принципи охорони культурної спадщини. *Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених* : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К. В. Балабанова. М. : МДУ, 2015. С. 48-50.

9. Єпіфанов О. В. Культурна спадщина як специфічний об'єкт конституційно-правових відносин. *Матеріали VI Міжнародної науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих учених* : Зб. тез наук. праць / за заг. ред. К. В. Балабанова. М. : МДУ, 2017. С. 37-40.

10. Єпіфанов О. В. Охорона культурної спадщини як об'єкт конституційно-правового регулювання: теоретико-методологічні підходи. *Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Тенденції розвитку юридичної науки в інформаційному суспільстві»* (29-30 грудня 2017 р.) : Зб. тез наук. праць. Одеса : НУ «Одеська юридична академія», 2017. С. 78-80 .

11. Єпіфанов О.В. До питання якості та ефективності законопроектної діяльності українського парламенту у сфері охорони культурної спадщини. *Матеріали круглого столу «Якість та ефективність законотворення: актуальні проблеми»* (1 лютого 2017 р.) / За заг. ред. В. О. Зайчука : Зб. тез наук. праць. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 132-137.

АНОТАЦІЯ

Єпіфанов О. В. Конституційно-правові засади охорони культурної спадщини: проблеми теорії та практики. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Інститут законодавства Верховної Ради України, Київ; Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна, Харків, 2018.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню конституційно-правових засад охорони культурної спадщини, розроблено пропозиції щодо удосконалення правового механізму охорони об'єктів культурної спадщини національного та місцевого значення, сформульовано новітні методологічні підходи до визначення конституційно-правових засобів охорони культурної спадщини у контексті формування широкого міжгалузевого розуміння до реалізації повноважень органів публічної влади.

Піддано комплексному аналізу галузеву нормативно-правову базу з питань охорони культурної спадщини, міжнародно-правові стандарти й особливості їх конституціоналізації та імплементації до національної правової системи України.

Досліджено актуальні питання вдосконалення правових засобів охорони культурної спадщини та доктринальних підходів до формування видового переліку об'єктів культурної спадщини у сучасних умовах конституційної модернізації суспільних відносин.

Ключові слова: охорона культурної спадщини, об'єкти культурної спадщини, культурні права, конституційна модернізація, конституція, конституційне право.

АННОТАЦИЯ

Епифанов А. В. Конституционно-правовые основы охраны культурного наследия: проблемы теории и практики. – Квалификационная научная работа правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – Институт законодательства Верховной Рады Украины, Киев, Харьковский национальный университет имени В. Н. Каразина, Харьков, 2018.

Диссертация посвящена комплексному исследованию конституционно-правовых основ охраны культурного наследия, разработаны предложения по совершенствованию правового механизма охраны объектов культурного наследия национального и местного значения, сформулированы новые методологические подходы к определению конституционно-правовых средств охраны культурного наследия в контексте формирования широкого межотраслевого понимания реализации полномочий органов публичной власти.

Подвергнуты комплексному анализу отраслевая нормативно-правовая база по вопросам охраны культурного наследия, международно-правовые стандарты и особенности их конституционализации и имплементации в национальной правовой системе Украины.

Исследованы актуальные вопросы совершенствования правовых средств охраны культурного наследия и доктринальных подходов к формированию видового перечня объектов культурного наследия в современных условиях конституционной модернизации общественных отношений.

Ключевые слова: охрана культурного наследия, объекты культурного наследия, культурные права, конституционная модернизация, конституция, конституционное право.

ABSTRACT

Yepifanov O. V. Constitutional law principles of the protection of cultural heritage: problems of theory and practice. – Manuscript.

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.02 – constitutional law; municipal law. – Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. – Kyiv; V. N. Karazin Kharkiv National University. – Kharkiv, 2018.

The dissertation is devoted to the comprehensive study of the constitutional and legal principles of the protection of cultural heritage, proposals for improving the legal mechanism for the protection of objects of cultural heritage of national and local significance, formulated the latest methodological approaches to the definition of constitutional and legal means of protection of cultural heritage in the context of forming a broad interdisciplinary understanding to the realization authorities of public

authorities.

The complex legal and regulatory framework for the protection of cultural heritage, international legal standards and the peculiarities of their constitutionalization and implementation in the national legal system of Ukraine are subjected to a comprehensive analysis.

The actual issues of improving the legal means of cultural heritage protection and doctrinal approaches to the formation of a specific list of objects of cultural heritage in the modern conditions of constitutional modernization of social relations are explored.

It is emphasized that the formation of modern theoretical and methodological understanding of the complex category «cultural heritage» in both culturological and legal paradigm was a historically determined process, which should be considered in the context of the general development of human ideas about cultural values and the need for their comprehensive protection for the present and future generations, as well as the universal character of the civilization significance of such material and cultural objects.

At the present stage of constitutional law and international legal development, most states have joined efforts to find effective mechanisms for the preservation of cultural heritage, the protection of cultural heritage objects and the safeguarding of cultural rights of individuals and human beings as a whole have become the direct subject of legal regulation of many universal and regional international treaties developed by the United Nations, its specialized agencies, the Council of Europe, the normative institutions of the European Union, and through the procedure of ratification of these treaties there is a constant process of constitutionality of universal and regional international legal standards in this area.

Key words: protection of cultural heritage, objects of cultural heritage, cultural rights, constitutional modernization, constitution, constitutional law.

Підписано до друку 08.08.2018. Папір офсетний. Друк офсетний.
Формат 60×90/16. Ум. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 0,9.

Тираж 100 прим.

Видавець і виготовлювач –

Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Л. Ландау, 27, м. Харків, 61080.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008